الأمم المتحدة

A/75/917–S/2021/562



الجمعية العامة
مجلس الأمن

Distr.: General
11 June 2021
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الخامسة والسبعون
البند 66 (ب) من جدول الأعمال
الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا: التقدم المحرز في التنفيذ والدعم الدولي: أسباب النزاع في أفريقيا وتحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة فيها

مجلس الأمن
السنة السادسة والسبعون

تحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا

تقرير الأمين العام

موجز

يقدم هذا التقرير عملا بقرار الجمعية العامة 302/74 المؤرخ 3 أيلول/سبتمبر 2020، الذي طلبت فيه إلى الأمين العام أن يواصل رصد التحديات المستمرة والمستجدة التي تحول دون تعزيز السلام الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا وتقديم تقارير عنها إلى الجمعية العامة سنويا. وقد عُدل عنوان التقرير إلى ”تحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا“ ليعكس توجهه الاستشرافي.

ففي جميع أنحاء العالم، ولا سيما في أفريقيا، لا يزال عدم الاستقرار والنزاعات يولّدان ويفاقمان الفقر وهشاشة المؤسسات، الأمر الذي يقلل بدوره من القدرة على الصمود ومن احتمالات إحلال السلام. والنزاعات لها العديد من العلل والدوافع والأسباب المباشرة المختلفة. ويتناول هذا التقرير تحديات منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام في أفريقيا من منظور كثيرا ما يتم تجاهله، وهو دور ضعف أو فشل تخطيط الخدمات العامة وتقديمها باعتبارهما مصدرا لعدم الاستقرار ومحركا محتملا للنزاعات أو سببا مباشرا محتملا لها.

ويستكشف التقرير هذا التحدي من خلال أربعة تصدعات رئيسية في تقديم الخدمات العامة لوحظت في أفريقيا ولكنها ليست وقفا على القارة، وهي عدم المساواة في إمكانية الحصول على الخدمات؛ وعمليات التخطيط وتقديم الخدمات التي لا تشجع على إدماج جميع شرائح السكان؛ والفساد في تقديم الخدمات؛ وتقديم الخدمات في مناطق توجد فيها تحديات لإدارة الحكم.





ويتضـمن التقرير أيضـا أمثلة على كيفية اسـتخدام منظومة الأمم المتحدة لتشـكيلة قدراتها المتنوعة لدعم التنمية التي تركز على المنع. وتُقترح فيه تدابير لتعزيز الجهود الجماعية للتعجيل بتنفيذ خطة التنمية المسـتدامة لعام 2030 وخطة الاتحاد الأفريقي لعام 2063 خلال عقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة باتباع نهج يركز على المنع.

أولا – مقدمة

1 – يقدم هذا التقرير اســـتجابة لطلب أوردته الجمعية العامة في قرارها 302/74 المؤرخ 3 أيلول/سبتمبر 2020، الذي طلبت فيه إلى الأمين العام أن يواصل رصد التحديات المستمرة والمستجدة التي تحول دون تعزيز الســلام الدائم والتنمية المســتدامة في أفريقيا، بما في ذلك الأسـباب الجذرية للنزاعات والظروف اللازم توافرها لتحقيق التنمية المســتدامة، إلى جانب النهج الذي تأخذ به منظومة الأمم المتحدة والدعم الذي تقدمه، وأن يقدم تقارير سنوية عن ذلك إلى الجمعية العامة.

2 – وقد بذلت الأمم المتحدة جهودا كبيرة لإعطاء الأولوية لمنع نشـوب النزاعات والحفاظ على السـلام من أجل إزالة أكبر العقبات أمام تنفيذ كل من خطة التنمية المســـتدامة لعام 2030 وخطة الاتحاد الأفريقي لعام 2063. وقد أحرز تقدم في ضمان أن تعمل جميع ركائز منظومة الأمم المتحدة معا بشكل متسق لدعم الدول الأعضاء في تعزيز السلام والتنمية المستدامين.

3 – ففي جميع أنحاء العالم، ولا ســيما في أفريقيا، لا يزال عدم الاســتقرار والنزاعات يولِّدان الفقر ويفاقمانه ويشـكلان محركا أسـاسيا لهشـاشـة المؤسـسـات، الأمر الذي يقلل بدوره من القدرة على الصـمود واحتمالات إحلال السـلام. والنزاعات لها العديد من العلل والدوافع والأسـباب المباشـرة المختلفة. ويتناول هذا التقرير التحديات التي تقف في سبيل منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام في أفريقيا عن طريق النظر في دور ضـعف أو فشل تخطيط الخدمات العامة وتقديمها باعتبارهما مصـدرا لعدم الاستقرار ومحركا محتملا للنزاعات وسببا مباشرا محتملا لها. ويتضـمن التقرير أيضـا أمثلة على كيفية استخدام منظومة الأمم المتحدة لتشـــكيلة قدراتها المتنوعة لدعم التنمية التي تركز على المنع، وتُقترح فيه تدابير لتعزيز الجهود الجماعية للتعجيـل بتنفيـذ خطـة عـام 2030 وخطـة عـام 2063 خلال عقـد العمـل من أجـل تحقيق أهـداف التنمية المستدامة.

4 – وفي إعداد هذا التقرير، عمل مكتب المستشار الخاص لشؤون أفريقيا مع الدول الأعضاء والجمعية العامة ولجنة بناء السـلام. واسـتشـيرت كيانات منظومة الأمم المتحدة من خلال فرقة العمل المشـتركة بين الإدارات المعنية بالشؤون الأفريقية. وساهم في الاستعراض المستندي، على وجه الخصوص، مكتب التنسيق الإنمائي، وشعبة أفريقيا في كل من إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وإدارة الدعم العملياتي، ومكتب دعم بناء السـلام، ومكتب تنسـيق الشـؤون الإنسـانية، ومفوضـية الأمم المتحدة لحقوق الإنسـان، وبرنامج الأمم المتحدة للمســـتوطنات البشـــرية (موئل الأمم المتحدة)، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وبرنامج الأغذية العالمي، وهيئة الأمم المتحدة للمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة (هيئة الأمم المتحدة للمرأة). وقدم 30 فريقا قطريا للأمم المتحدة في أفريقيا تقييمات ميدانية تشـكل الأسـاس للتحليل. كما تم التشـاور مع ممثلين من الأوساط الأكاديمية وخبراء.

ثانيا – تهيئة الظروف لإحلال السلام الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا

5 – خلال الـ 22 عاما التي انقضت منذ صدور التقرير الأول للأمين العام عن أسباب النزاع في أفريقيا وتحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة فيها، اكتسبت الأمم المتحدة فهما أعمق لمختلف العوامل التي تؤجج النزاعات في أفريقيا وللعلاقات المعقدة التي تربط بينها. ومع ذلك، لا تزال هناك تساؤلات بشأن كيفية تقاطع عدم الاستقرار والنزاع والتنمية وتأثير كل منهما على الآخر.

6 - وقد حققت البلدان الأفريقية مكاسب اجتماعية - اقتصادية هامة في العقود الأخيرة. فبين عامي 2000 و 2018، سجلت أفريقيا متوسط نمو سنوي في الناتج المحلي الإجمالي بلغ 4,6 في المائة، حيث التحقت 11 دولة بفئة الدول المتوسطة أو المرتفعة الدخل[1]. وفي تقرير مشترك صدر في عام 2019، سلط الاتحاد الأفريقي ومنظمة التعاون والتنمية افي الميدان الاقتصادي الضوء على تضافر عدة عوامل إيجابية في المنطقة جعلت ذلك ممكنا، بما في ذلك إدخال تحسينات كبيرة على الهياكل الأساسية، وزيادة الاستثمارات الأجنبية، وتعزيز القدرات، وثورة الهواتف المحمولة، وتزايد ريادة الأعمال والابتكار، والتمكين التدريجي للمرأة، واعتماد معايير إقليمية للجودة.

7 - وفي عام 2013، اعتمد الاتحاد الأفريقي مبادرة طموحة بعنوان "إسكات دوي المدافع في أفريقيا بحلول عام 2020". وقد استكملت المبادرة، التي تم تمديدها حتى عام 2030، بخارطة طريق الاتحاد الأفريقي الرئيسية للخطوات العملية لإسكات دوي المدافع في أفريقيا بحلول عام 2020 التي تهدف إلى معالجة العوامل المتعددة التي تحدد شكل العلاقة المتبادلة بين التنمية المستدامة والنزاعات، مثل ضعف الحكم وعدم المساواة الاجتماعية - الاقتصادية. ومن خلال التركيز على هذه العلاقة المتبادلة، تعترف المبادرة بالحاجة إلى معالجة النزاعات لتحقيق التنمية المستدامة ورؤية خطة عام 2063. ومن المتوقع أن تهيئ منطقة التجارة الحرة القارية الأفريقية، وهي إنجاز رئيسي لأفريقيا بدأ العمل به في كانون الثاني/ يناير 2021، ظروفا أفضل للنمو الاقتصادي المستدام، وخلق فرص العمل، وتحسين مستويات المعيشة، مما يسهم في تحقيق قدر أكبر من الاستقرار والسلام (انظر S/2020/1310). وبالإضافة إلى ذلك، أعادت الجمعية العامة ومجلس الأمن، في قراريهما التوأم المتخذين مؤخرا 201/75 و 2558 (2020)، على التوالي، بشأن بناء السلام والحفاظ عليه، تأكيد أن بناء السلام بصورة فعالة يتطلب - لا محالة - مشاركة منظومة الأمم المتحدة بأكملها.

8 - وبالنظر إلى هذه التطورات، سيتخذ التقرير السنوي للأمين العام عن تحقيق السلام الدائم والتنمية المستدامة في أفريقيا نهجا أكثر اتساما بتعدد الأبعاد يقوم على الرصد والتحليل المنهجيين للطابع الدينامي لدوافع النزاع المتنوعة والمترابطة، استنادا إلى البيانات والبحوث والمشاورات.

9 - وسيتناول مكتب المستشار الخاص لشؤون أفريقيا الإبلاغ السنوي كسلسلة مكرسة لإجراء تحليل يتناول تصنيف دوافع النزاع، مع تركيز كل تقرير سنوي على إحدى المجموعات العريضة التالية:

(أ) السياسة والحكم، مثل حالة الديمقراطية، بما في ذلك دور المرأة والشباب ووسائط الإعلام؛ والنظم الانتخابية؛ والفساد؛ وضعف النظم والعمليات الإدارية أو انخفاض مستوى أدائها أو تسييسها أو عدم شموليتها؛ والثقة في مؤسسات الدولة؛ والنزاعات الحدودية.

(ب) القضايا الاجتماعية، مثل الحصول على الخدمات الأساسية؛ ووضع وحقوق الأقليات والتمييز على أساس العرق أو اللغة أو الجنس أو الدين؛ واللجوء والهجرة؛ والاتجار بالمخدرات، بما في ذلك الاتجار بها عبر حدود الدول؛

(1) African Union Commission and Organisation for Economic Co-operation and Development, *Africa's Development Dynamics 2019: Achieving Productive Transformation* (Addis Ababa; Paris, OECD Publishing, 2019).

(ج) العدالة والأمن، مثل ضعف النظام القضائي وحالة سيادة القانون؛ وعدم وجود حماية فعالة لحقوق الإنسان؛ ودور الجيش والشرطة؛ وانعدام المساءلة؛ والديناميات الخارجية؛

(د) سبل كسب العيش، مثل عدم الحصول على الفرص الاقتصادية والموارد وفرص العمل؛ والسياسات الاقتصادية؛ وملكية الأراضي والموارد المائية والاستخراجية واستخدامها وفوائدها، بما في ذلك عبر حدود الدول؛ والتلوث والعوامل البيئية الأخرى.

10 - ويركز هذا التقرير على مجموعة القضايا الاجتماعية، وبالأخص تقديم الخدمات العامة كعامل في ديناميات النزاع وعدم الاستقرار.

ألف - مشهد النزاعات وعدم الاستقرار في أفريقيا

11 - مع أن معظم النزاعات في أفريقيا يوجد داخل الدول، فإن العديد منها أصبح على مدى العقود القليلة الماضية أكثر تعقيدا واتساما بالطابع الإقليمي. وباتت تنخرط فيها على نحو متزايد جماعات مسلحة غير تابعة للدول لها صلات بمصالح إجرامية أو شبكات إرهابية تعمل عبر الحدود، فضلا عن جماعات الدفاع عن النفس والميليشيات، التي غالبا ما تتشكل على أسس عرقية وتؤجج العنف القبلي. ونتيجة لذلك، أصبح الحفاظ على السلام أكثر صعوبة، كما ازدادت صعوبة منع وحل النزاعات المطولة والمتكررة، وهو ما يعزى في كثير من الأحيان إلى عدم فهم أسبابها الأساسية أو عدم معالجتها بشكل جيد. وعادة ما تغطي اتفاقات السلام، التي نادرا ما تنفذ تنفيذا كاملا، الجوانب السطحية ونادرا ما تعالج العوامل العميقة الجذور التي تسبب النزاعات أو تُبقي على احتدامها. وعلاوة على ذلك، لا تزال بلدان عديدة في أفريقيا تواجه تحديات متعددة تهدد الاستقرار المجتمعي والتماسك الوطني، وهي تحديات تفاقمت بسبب جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) الجارية.

1 - اتجاهات النزاعات وعدم الاستقرار

12 - لا يزال عدم الاستقرار والنزاعات يشكلان تحديين رئيسيين في أفريقيا. وتُظهر البيانات المتعلقة بالنزاعات القائمة وعدم الاستقرار وعدد مرات نشوب النزاعات اتجاها تصاعديا واضحا في جميع أنحاء القارة على مدى السنوات الخمس الماضية[2].

13 - فوفقا لإحدى قواعد البيانات، شهد عام 2019، 27 نزاعا محتدما في 19 بلدا في أفريقيا و 855 8 حالة وفاة معروفة نتيجة لهذه النزاعات[3]. وطرأت منذ عام 2015 زيادة طفيفة على عدد النزاعات في أفريقيا[4]. وبالإضافة إلى ذلك، تضاعف تقريبا عدد الحوادث المتصلة بالاضطرابات المدنية في الفترة من عام 2015 إلى عام 2020.

---

(2) قاعدة بيانات مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، 2020؛ مجموعة البيانات المتصلة بالنزاعات لبرنامج البيانات المتعلقة بالنزاعات بجامعة أوبسالا/معهد بحوث السلام في أوسلو.

(3) مجموعة البيانات المتصلة بالنزاعات المسلحة لبرنامج البيانات المتعلقة بالنزاعات بجامعة أوبسالا/معهد بحوث السلام في أوسلو، الإصدار 20.1، ومجموعة بيانات وفيات المعارك لبرنامج البيانات المتعلقة بالنزاعات بجامعة أوبسالا، الإصدار 20.1. ومؤشر الوفيات المستخدم هو أفضل تقدير لبرنامج البيانات المتعلقة بالنزاعات بجامعة أوبسالا للوفيات المرتبطة بالمعارك في السنة المعنية.

(4) مجموعة البيانات المتصلة بالنزاعات المسلحة لبرنامج البيانات المتعلقة بالنزاعات بجامعة أوبسالا/معهد بحوث السلام في أوسلو، الإصدار 20.1.

14 – وعلى الرغم من انخفاض عدد الحروب والنزاعات العنيفة في شـــرق وشـــمال أفريقيا والجنوب الأفريقي، فقد شـهدت القارة ككل زيادة بنسـبة 30 في المائة في تلك الحروب والنزاعات من عام 2015 إلى عام 2020[5]، ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى الارتفاع الكبير في عدد النزاعات في وســـط وغرب أفريقيا في الفترة 2015–2020 والزيادة الملحوظة في كل من الاضـطرابات الأهلية والحرب في شـرق أفريقيا في الفترة 2019–2020 (الجدول 1).

الجدول 1

اتجاهات الحوادث المرتبطة بالاضطرابات المدنية والنزاعات العنيفة في المناطق دون الإقليمية الأفريقية، 2015–2020

المنطقة	*2016–2015*	*2017–2016*	*2018–2017*	*2019–2018*	*2020–2019*	*2020–2015*	**2020 (المجموع)**
الاتجاهات في الحوادث المرتبطة بالاضطرابات المدنية							
شرق أفريقيا	203 ↑	237 ↓	211 ↓	201 ↓	115 ↑	331 ↓	**1 246**
وسط أفريقيا	20 ↑	19 ↑	5 ↑	572 ↑	94 ↑	710 ↑	**1 092**
شمال أفريقيا	158 ↑	189 ↑	66 ↑	3 976 ↑	556 ↓	3 833 ↑	**5 262**
الجنوب الأفريقي	74 ↓	453 ↓	91 ↑	437 ↑	160 ↑	161 ↑	**1 862**
غرب أفريقيا	222 ↓	257 ↑	1 ↓	623 ↑	1 015 ↑	1 672 ↑	**3 014**
الاتجاهات في الحوادث المرتبطة بالنزاعات العنيفة والحروب							
شرق أفريقيا	100 ↑	284 ↑	212 ↓	387 ↓	208 ↑	7 ↓	**2 578**
وسط أفريقيا	127 ↑	236 ↑	359 ↑	93 ↓	439 ↑	1 068 ↑	**1 560**
شمال أفريقيا	251 ↓	596 ↓	244 ↓	608 ↑	80 ↓	563 ↓	**1 584**
الجنوب الأفريقي	17 ↓	7 ↑	1 ↑	1 ↓	9 ↓	19 ↓	**9**
غرب أفريقيا	7 ↓	271 ↑	195 ↑	249 ↑	612 ↑	1 320 ↑	**1 949**

المصدر: قاعدة بيانات مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، 2020.

2 – الدوافع المحركة للنزاعات وعدم الاستقرار

15 – مع أن العناصـر التالية ليسـت جامعة وقد تتضـمن بعض التداخلات، فإنها تسـاعد على توضـيح الطابع المتعدد الأبعاد والمعقد لأسباب ودوافع عدم الاستقرار والنزاعات العنيفة في أفريقيا:

(أ) يؤدي التنازع على السلطة السياسية والموارد بين النخب السياسية في بعض الأحيان إلى التنافس بين الجماعات وإلى التعبئة العرقية أو الدينية أو اللغوية. وكثيرا ما يتفاقم هذا التنازع بسبب العمليات السـياسـية المختلة والمتنازع عليها، وضـعف المؤسـسـات، والتحيزات العرقية – الجغرافية، والطبيعة الصـفرية للتنافس السياسي، حيث يعني فقدان السيطرة على السلطة التعرض للتهميش السياسي.

(ب) ثانيا، ما زال الافتقار إلى الرؤى المشـتركة في النظم السـياسـية المتنوعة عرقيا واسـتغلال الهوية كسلاح سياسـي يدفعان إلى عدم الاسـتقرار والنزاع في القارة، مما يغذي الخوف وانعدام الثقة ومشـاعر

(5) قاعدة بيانات مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، 2020.

الاستبعاد والمظالم التاريخية، الحقيقية والمتصورة على حد سواء، التي تزداد تضخما من خلال وسائل التواصل الاجتماعي؛

(ج) كثيرا ما يؤدي عدم إمكانية اللجوء إلى القضاء، وانتشار الإفلات من العقاب على نطاق واسع وانحياز نظم العدالة الحقيقي أو المتصور، والمحسوبية، والفساد، إلى جانب تقليص حريات التعبير وتكوين الجمعيات والتجمع السلمي، إلى القلاقل الاجتماعية وعدم الاستقرار. وقد تتفاقم الحالة بسبب غياب أو ضعف أدوات العلاج، مثل خدمات أمين المظالم الرسمية، أو المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أو آليات الشكاوى وتسوية المنازعات؛

(د) يمكن أن تؤدي ندرة الموارد والأصول المالية أو عدم المساواة في توزيعها أو عدم إمكانية الحصول عليها إلى عدم المساواة في الفرص وسبل كسب الرزق. وكثيرا ما تستغل الشرائح الساخطة من النخب السياسية و/أو المتطرفة و/أو الإرهابية هذه التفاوتات وتعزز الديناميات العرقية - الإقليمية والحضرية - الريفية المثيرة للانقسام؛

(هـ) في المجتمعات الريفية، يمكن أن يؤدي عدم إمكانية الاستفادة من الموارد الطبيعية، وهي موارد محدودة وكثيرا ما تكون آخذة في التناقص، بما في ذلك موارد الزراعة والرعي والمياه، إلى جانب ضعف نظم إدارة الأراضي والموارد أو عدم المساواة فيها، إلى حدوث توترات بين المجتمعات المحلية، وهي توترات يتزايد تفاقمها بفعل تأثير تغير المناخ على ترتيبات التعايش، التي من قبيل الترحال الرعوي؛

(و) يمكن أن يؤدي ضعف وجود الدولة، ولا سيما في مناطق الأطراف، إلى النزاعات وعدم الاستقرار. فمحدودية الهياكل الأساسية والخدمات الأساسية والأمن تضعف شرعية الحكومات ويمكن أن تخلق أرضا خصبة لعدم الاستقرار والأنشطة الإجرامية والتطرف العنيف والإرهاب؛

(ز) عادة ما يؤدي عدم وضوح اتفاقات السلام و/أو عدم شموليتها وسوء تنفيذها، وانشقاق الأطراف الموقعة، وعدم اكتمال التحول الاقتصادي للبلدان التي شهدت نزاعات، إلى إدامة النزاعات أو إعادة إشعالها. ويشكل إشراك الشباب والنساء أمرا بالغ الأهمية لتنفيذ اتفاقات السلام، لا سيما من خلال الخطة المتعلقة بالشباب والسلام والأمن، والخطة المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن، على التوالي.

3 - عمل الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي من أجل السلام والأمن

16 - ما زال منع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام من الأولويات الرئيسية للحكومات والمؤسسات الأفريقية والأمم المتحدة والشركاء الآخرين. ونظرا للاعتراف القوي بالترابط بين السلام والتنمية، هناك التزام واضح من جانب كل من الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بالتصدي للتحديات التي تواجه القارة على الجبهتين كلتيهما.

17 - ومجلس الأمن، بوصفه الجهاز الرئيسي لصون السلم والأمن الدوليين، عليه دور ومسؤولية رئيسيان في منع نشوب النزاعات والسيطرة عليها وحلها. فقد سلم مجلس الأمن، في قراره 2282 (2016)، بأن التنمية والسلام والأمن وحقوق الإنسان عناصر مترابطة يعزِّز كل منها الآخر وأنه ينبغي فهم الحفاظ على السلام على نطاق واسع على أنه هدف وعملية تشمل، في جملة أمور، معالجة الأسباب الجذرية للنزاع. ومن خلال العمل بالتعاون مع مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي والتركيز الاستراتيجي على الأسباب

الجذرية للنزاع، فإن مجلس الأمن مهيأ بصورة جيدة لحشد الدعم الدولي لمعالجة عدم الاستقرار ولمنع نشوب النزاعات العنيفة والحفاظ على السلام في أفريقيا.

18 - وقد وضع الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة آليات للتعاون في مجالي السلام والأمن، والتنمية المستدامة، كليهما. وأسهمت الأطر المشتركة في هذين المجالين[6] في نمو الإجراءات المنسقة من جانب المنظمتين لمنع نشوب النزاعات، والحفاظ على السلام، وتعزيز القدرة على الصمود. ويجتمع مجلس السلم والأمن ومجلس الأمن سنويا منذ عام 2007 للنظر في قضايا السلام والأمن في أفريقيا، مما يمكن الهيئتين من العمل بشكل مشترك وتقديم توصيات مشتركة. كما يجتمع مجلس السلم والأمن سنويا مع لجنة بناء السلام لتعزيز الشراكات بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لبناء السلام وإعادة الإعمار بعد انتهاء النزاع في أفريقيا. وتناقش المنظمتان التعاون في مجالات السلام والأمن، والتنمية، وحقوق الإنسان، وتستعرضان التقدم في تنفيذ التزاماتهما المشتركة من خلال المؤتمر السنوي للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، وكذا من خلال الاجتماعات السنوية بين الإدارتين المتناظرتين في مفوضية الاتحاد الأفريقي والأمانة العامة للأمم المتحدة والتنسيق الدوري من خلال مكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي. ومتابعةً للتقييم المستقل للشراكة بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة الذي أجري في عام 2020، تجري الأمم المتحدة حاليا عملية مسح لآليات التعاون والتنسيق القائمة بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لتحديد مجالات تبسيط هذه الآليات وإكسابها مزيدا من الانسيابية. ويجري اتخاذ خطوات إضافية تمشيا مع اتفاق الأمين العام ورئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي على ضرورة تعزيز آليات التنسيق لتنفيذ خطة عام 2030 وخطة عام 2063 في أعقاب المؤتمر السنوي الرابع للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، الذي عقد بالوسائل الإلكترونية في 9 كانون الأول/ديسمبر 2020.

19 - وفي عام 2020، كان للأمم المتحدة سبع عمليات لحفظ السلام بتكليف من مجلس الأمن في أفريقيا. وبالمثل، دعمت 12 بعثة سياسية خاصة، اثنتان منها إقليميتان وبعثة واحدة تركز مؤسسيا على الاتحاد الأفريقي، العملياتِ السياسيةَ في جميع أنحاء القارة. وشكلت هذه البعثات، التي يدار بعضها بالاشتراك مع الاتحاد الأفريقي، ما يقرب من نصف عمليات الأمم المتحدة للسلام على الصعيد العالمي. وبالمثل، حافظ الاتحاد الأفريقي على عمليات نشطة لدعم السلام ومبادرات أمنية مخصصة، وكان لدى مجلس السلم والأمن سبع حالات قطرية على جدول أعماله في عام 2020.

20 - وشمل جدول أعمال لجنة بناء السلام في عام 2020 مناقشات بشأن 10 بلدان ومناطق أفريقية وحددت اللجنة 17 بلدا أفريقية باعتبارها مؤهلة للاستفادة من صندوق بناء السلام، من أصل ما مجموعه 24 بلدا على مستوى العالم. وشمل البرنامج المشترك بين إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي لبناء القدرات الوطنية على منع نشوب النزاعات 25 بلدا أفريقيا، مع نشر قدرات مخصصة في مكاتب المنسقين المقيمين. وبالإضافة إلى ذلك، وضعت الأمم المتحدة استراتيجيات وقائية في مناطق القرن الأفريقي والبحيرات الكبرى وحوض بحيرة تشاد، فضلا عن استراتيجية الأمم المتحدة المتكاملة لمنطقة الساحل.

21 - وتقوم ركيزة الأمم المتحدة للسلام والأمن والأفرقة القطرية، في جهودهما الرامية إلى ضمان فهم الدوافع الكامنة وراء النزاعات بشكل جيد، بمتابعة عدم الاستقرار ودوافع النزاعات بصورة منهجية، بوسائل

(6) الإطار المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة بشأن تعزيز الشراكة في مجال السلام والأمن؛ وإطار العمل المشترك بين الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة لتنفيذ خطة الاتحاد الأفريقي لعام 2063 وخطة التنمية المستدامة لعام 2030.

منها التحليلات القطرية المشتركة ولوحات بيانات مخاطر الأزمات التابعة للبرنامج الإنمائي. وبالمثل، تركز منظومة السلم والأمن الأفريقية على منع الأزمات والنزاعات وحلها، بسبل منها النظام القاري للإنذار المبكر، الذي يضطلع بجمع البيانات وتحليلها لتقديم المشورة إلى مجلس السلم والأمن.

باء - مشهد التنمية المستدامة في أفريقيا

22 - في المتوسط، أحرزت البلدان الأفريقية تقدما مطردا، وإن كان محدودا، نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة، على النحو الذي قيمته الأمم المتحدة وقيمه الاتحاد الأفريقي في تقريره القاري الأول عن تنفيذ خطة عام 2063. وأظهر تقرير مؤشر ولوحات متابعة أهداف التنمية المستدامة في أفريقيا لعام 2020[7] أن التحسن والركود المعتدلين كانا أكثر ما لوحظ من اتجاهات في جهود القارة الرامية إلى بلوغ أهداف التنمية المستدامة السبعة عشر (الجدول 2). وفي حين سجلت ثلاثة أرباع البلدان الأفريقية تحسينات معتدلة نحو تحقيق الهدف 3 (الصحة الجيدة والرفاه)، لا يزال أكثر من نصفها راكدا في جهوده لتوفير تعليم جيد (الهدف 4)، والمياه النظيفة والصرف الصحي (الهدف 6)، وجعل المدن والمجتمعات السكنية مستدامة (الهدف 11). وتسير غالبية البلدان الأفريقية على الطريق الصحيح فيما يتعلق بالعمل المناخي (الهدف 13)، وكثير منها يحرز تقدما معتدلا نحو تحقيق القضاء التام على الجوع (الهدف 2) والحفاظ على الحياة في البر (الهدف 15). بيد أن ظهور جائحة كوفيد-19 قد أعاق التقدم على الصعيد العالمي، حيث تواجه الحكومات انخفاضا في الإيرادات، ونقصا في تمويل التنمية، والحاجة إلى إعادة تخصيص الموارد لإدارة حالة طوارئ الصحة العامة.

23 - وفيما يتعلق بالهدف 16 (السلام والعدالة والمؤسسات القوية)، أحرز تقدم محدود في جميع أنحاء القارة نحو تحقيق التنمية السلمية والشاملة للجميع، واللجوء إلى القضاء، والمؤسسات الفعالة، وهو ما يتضح من حالة الركود في ثلثي البلدان الأفريقية.

الجدول 2

عدد البلدان الأفريقية ذات الاتجاهات المختلفة نحو تحقيق أهداف التنمية المستدامة

	البلدان الماضية على المسار الصحيح أو التي تحافظ على ما تحقق من إنجازات ↑	*البلدان التي تشهد تحسنا معتدلا* ↗	*البلدان التي تشهد ركودا في الإنجاز* →	*البلدان التي تشهد تراجعا* ↓	*متوسط القيم على المؤشر الإقليمي*
الهدف 1: القضاء على الفقر	13	10	18	7	44,08
الهدف 2: القضاء التام على الجوع	–	23	29	2	43,89
الهدف 3: الصحة الجيدة والرفاه	–	41	13	–	48,46
الهدف 4: التعليم الجيد	1	13	33	6	48,35
الهدف 5: تحقيق المساواة بين الجنسين	2	23	28	–	51,82

(7) جمعت قاعدة البيانات باستخدام مصادر مختلفة في الأمم المتحدة، منها منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف)، وبرنامج الأمم المتحدة المشترك المعني بفيروس نقص المناعة البشرية/الإيدز، وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة، ومنظمة العمل الدولية، وشعبة الإحصاءات بإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، والبنك الدولي.

	البلدان الماضية على المسار الصحيح أو التي تحافظ على ما تحقق من إنجازات ↑	*البلدان التي تشهد تحسنا معتدلا* ↗	*البلدان التي تشهد ركودا في الإنجاز* →	*البلدان التي تشهد تراجعا* ↓	*متوسط القيم على المؤشر الإقليمي*
الهدف 6: المياه النظيفة والصرف الصحي	5	22	27	–	53,18
الهدف 7: الحصول على الطاقة النظيفة بتكلفة ميسورة	1	22	28	3	46,76
الهدف 8: العمل اللائق والنمو الاقتصادي	6	31	13	3	57,21
الهدف 9: الصناعة والابتكار والهياكل الأساسية	1	16	35	2	24,29
الهدف 11: جعل المدن والمجتمعات المحلية مستدامة		14	26	13	46,49
الهدف 13: العمل المناخي	44	6	1	2	91,22
الهدف 14: الحياة تحت الماء		15	18	4	63,02
الهدف 15: الحياة في البر	13	20	12	9	70,38
الهدف 16: السلام والعدالة والمؤسسات القوية	2	13	36	3	53,50
الهدف 17: إقامة الشراكات لتحقيق أهداف التنمية المستدامة	5	15	16	16	52,51

المصدر: قاعدة بيانات تقرير مؤشر ولوحات معلومات أهداف التنمية المستدامة في أفريقيا لعام 2020. ولا تتوافر بيانات سلاسل زمنية بشأن مؤشرات هدفي التنمية المستدامة 10 و 12.

24 - وفي الواقع، كشف التحليل الذي يربط بين تنفيذ خطة عام 2030 والحوادث الأخيرة المرتبطة بالنزاعات وعدم الاستقرار[8] في 48 دولة أفريقية أن البلدان التي شهدت المزيد من الحوادث المرتبطة بالنزاعات خلال السنوات من 2015 إلى 2020 سجلت نتائج أقل في مؤشر أهداف التنمية المستدامة في أفريقيا لعام 2020. وكما هو موضح في الشكل أدناه، يرتبط عدد أكبر من النزاعات عموما بإحراز تقدم أضعف في تحقيق أهداف التنمية المستدامة. كما حدد التقرير المتعلق بهشاشة الدول لعام 2020 "States of Fragility 2020" الصادر عن منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وجود علاقات متبادلة واضحة بين الهشاشة والتنمية المستدامة.

(8) قاعدة بيانات مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، 2020.

الموقع على مؤشر أهداف التنمية المستدامة وحالات النزاع وعدم الاستقرار الأخيرة



ملاحظة: لا يشمل التحليل البلدان التالية بسبب عدم كفاية البيانات: جزر القمر وسان تومي وبرينسيبي وسيشيل وغينيا الاستوائية وكابو فيردي وموريشيوس.

المصدر: قاعدة بيانات تقرير مؤشر ولوحات معلومات التنمية المستدامة في أفريقيا لعام 2020 وقاعدة بيانات مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، 2020.

25 - ولذلك، من المهم لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وطموحات خطة عام 2063 أن تعطى الأولوية لمنع نشوب النزاعات وللحل المنهجي لأسبابها والدوافع المحركة لها. ويتطلب ذلك منظورا متعدد الأبعاد لفهم ما يؤجج عدم الاستقرار والنزاع في أفريقيا.

26 - وسيبحث الفرع التالي مسألة عدم الاستقرار والنزاع في أفريقيا من منظور تقديم الخدمات العامة، وسيركز على الكيفية التي يمكن بها لغياب الخدمات العامة أو تقديمها بصورة لا تشمل الجميع أن يؤدي إلى عدم الاستقرار والنزاع.

ثالثا - تقديم الخدمات العامة كمحرك للنزاع في أفريقيا

27 - تقديم الخدمات أمر أساسي للحياة اليومية. والاحتياجات الأساسية للناس هي نفسها في كل مكان من حيث الجوهر. وهي تشمل السكن الآمن والكافي، والحصول على التغذية، والمياه النظيفة والصرف الصحي، والرعاية الصحية والتعليم. وهذه الاحتياجات البسيطة هي احتياجات عالمية ومتأصلة في جميع أهداف التنمية المستدامة. ومع ذلك، لا يجد مئات من الملايين كل يوم ما يلبي هذه الاحتياجات البسيطة.

28 – وعلى نحو ما أُبرز في الدراسة المشتركة بين الأمم المتحدة والبنك الدولي *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (مسارات نحو السلام: نُهج جامعة لمنع نشوب النزاعات العنيفة)، فمع أن تقديم الخدمات ليس هو المحدد الوحيد لشرعية الدولة، فإنه هو الطريقة الرئيسية التي يتصل بها المواطنون بالدولة مباشرة، وبالتالي فهو يشكل تصورهم العام لها. وفي أفريقيا، حيث تتعامل الحكومات مع عدد لا يحصى من التحديات، بما في ذلك القيود المفروضة على الموارد والقدرات، والتوسع الحضري المتزايد بسرعة، والفساد، وفي بعض الحالات، النزاعات المطولة، تبيَّن أن الاستبعاد من تقديم الخدمات له صلة واضحة بالنزاع باعتباره دافعا محركا لعدم الاستقرار أو سببا مباشرا أو أرضا خصبة له.

29 – وفي أغلب الأحيان، يقتفي الاستبعاد من الخدمات أثر الاستبعاد من السلطة السياسية والاقتصادية والفرص والأمن، وهي ظروف تؤثر سلبا على شرعية الدولة وتخلق فرصا لتعبئة المظالم الجماعية والعنف. وفي بعض الحالات، يمكن أن تؤدي الطريقة التي تقدم بها الخدمات، مثل انعدام الشمول أو الشفافية في عمليات التخطيط أو تصور المعاملة غير العادلة أو غير المتكافئة، إلى قلاقل ونزاعات محتملة.

30 – وقد سلط ظهور جائحة كوفيد-19 الضوء على هشاشة تقديم الخدمات في جميع أنحاء أفريقيا، بما في ذلك الميزانيات المُنهكة، والنظم الطبية غير المناسبة أو المثقلة بالأعباء، وعدم القدرة على توفير الغوث الاقتصادي للمواطنين، وإغلاق المدارس والأعمال التجارية لفترات طويلة. وتتعرض الحكومات الأفريقية حاليا للضغط لتوفير المزيد في وقت جاء بعد أن تضررت أوضاعها المالية بشدة بهبوط الصادرات وانخفاض الإيرادات الضريبية وإيرادات النقد الأجنبي وتباطؤ الاستثمار الأجنبي المباشر، من بين عوامل أخرى. وفي العديد من البلدان، كان تأثير الجائحة على تقديم الخدمات فوريا وكشف وعزز أوجه عدم المساواة الهيكلية الكبرى التي دفعت إلى نشوب النزاعات أصلا. وقد تأثرت الفئات المهمشة بشكل غير متناسب، مما أدى في كثير من الأحيان إلى تفاقم المظالم القائمة منذ وقت طويل. وقد تحملت النساء والفتيات على وجه الخصوص الأثر الأكبر لسوء تقديم الخدمات العامة من خلال أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر، التي ازدادت تفاقما بسبب الجائحة[9].

31 – ولدى تناول تقديم الخدمات العامة باعتبارها محركا للنزاعات، تعتبر الخدمات الواردة أدناه من بين حقوق الإنسان الأساسية.

1 - الإسكان

32 تواجه أفريقيا حاليا أزمة إسكان كبرى بسبب التوسع الحضري السريع وتزايد عدد الأحياء الفقيرة. ولا تزال غالبية البلدان الأفريقية تواجه تحديات كبرى في خفض نسبة سكان الحضر الذين يعيشون في الأحياء الفقيرة، وهو مؤشر رئيسي للهدف 11 من أهداف التنمية المستدامة. ومن المتوقع أن يصل عدد سكان المناطق الحضرية في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وحدها إلى 1,2 بليون نسمة بحلول عام 2050، مع زيادة عدد سكان المستوطنات العشوائية بواقع 4,5 ملايين نسمة كل عام. وكان لانتشار الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية أثر عميق على أجزاء كبيرة من سكان القارة، حيث اتسمت الظروف بعدم كفاية إمدادات المياه، والافتقار إلى مرافق الصرف الصحي المناسبة، واكتظاظ المساكن وتهالكها، وزيادة حالات

(9) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict* (Washington, D.C., 2018), pp. 158–159.

العنف ضد المرأة، وسهولة التعرض للمخاطر الصحية. وفي أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يُقيم 59 في المائة من سكان الحضر في مستوطنات من هذا القبيل[10] يشتهر الكثير منها بارتفاع معدلات الإجرام والعنف. وفي السنوات الأخيرة، كان سبب العديد من الاحتجاجات العنيفة والاشتباكات في جميع أنحاء المناطق الأفريقية دون الإقليمية هو الافتقارُ إلى السكن اللائق أو السكنُ المكتظ، فضلا عن الجريمة والاكتظاظ في الأحياء الفقيرة.

2 - التعليم

33 - قليلةٌ هي القطاعات التي تشبه قطاع التعليم في قوة إبراز وإدامة الفجوات الاجتماعية - الاقتصادية والثقافية والإثنية والعرقية واللغوية وغيرها من الفجوات. فالقارة، التي يوجد فيها ما يقدر بنحو 364 مليون شاب تتراوح أعمارهم بين 15 و 35 عاما، تضم أصغر سكان العالم سنا، مما يخلق تحديا وفرصة للاستثمار في الجيل القادم من القادة ورائدي الأعمال الأفريقيين. ويتجاوز معدل الالتحاق بالمدارس الابتدائية في أفريقيا حاليا 80 في المائة في المتوسط[11]، ويجب على القارة أن تتغلب على أوجه القصور الكبيرة في بلوغ غايات الهدف 4 المتصلة بالتعليم الثانوي وفوق الثانوي والمهني، حيث كثيرا ما تكون هناك فجوات جنسانية وإثنية وجغرافية ولغوية ظاهرة. وفي أعقاب جائحة كوفيد-19، أدى إغلاق المدارس إلى تفاقم أوجه عدم المساواة الموجودة أصلا، ولا سيما الفجوة الرقمية، التي يَلحق معظم تأثيرها بالأطفال الذين كانوا بالفعل هم الأكثر عرضة لخطر الاستبعاد من التعليم الجيد. وتنزع المظالم المتعلقة بالحصول على التعليم وبنوعيته إلى تصعيد التوترات وتؤدي إلى العنف. ففي عام 2020، كان هناك أكثر من 300 1 احتجاج ومظاهرة عنيفة وعملية اختطاف واعتداء في أفريقيا تتعلق بالمؤسسات التعليمية والمعلمين والطلاب، مع حدوث أكثر من 100 حادث متعلق بالتعليم من حوادث المظاهرات العنيفة وعنف الغوغاء[12].

3 - الرعاية الصحية

34 - يؤثر تحقيق نتائج صحية منصفة ومستدامة على جميع أهداف التنمية المستدامة تقريبا. ولا تزال البلدان الأفريقية تواجه عقبات متوسطة إلى كبيرة في خفض معدل الوفيات الناجمة عن الأمراض غير السارية (الغاية 3-4) وتحقيق التغطية الصحية الشاملة (الغاية 3-8). وبالإضافة إلى ذلك، كان متوسط الإنفاق الصحي كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي (الغاية 3-(ج)) يبلغ 5,6 في المائة فقط في جميع أنحاء القارة في عام 2017. وتتأثر النتائج الصحية تأثرا كبيرا أيضا بالمحددات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تشكل ظروف حياة الناس. وتثقل أوجه القصور في الرعاية الصحية كاهل الضعفاء في المجتمع أكثر من غيرهم، ولا سيما النساء والفتيات، اللاتي كثيرا ما يكنَّ الأشد تأثرا بمطالب أعمال الرعاية غير المدفوعة الأجر. ونظرا لعدم إمكانية الاستغناء عن الرعاية الصحية الموجهة للحفاظ على الحياة، فإن عدم الحصول على خدمات الرعاية الصحية يمكن أن يولد مظالم وتوترات قوية، لا سيما خلال الأزمات الصحية. ففي عام 2019، كان هناك ما يقرب من 230 احتجاجا من قبل العاملين في مجال الرعاية الصحية في 13 بلدا أفريقيا، تركزت حول ظروف العمل السيئة، ونقص الموظفين المؤهلين، والعنف

---

(10) United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Slum Almanac 2015/2016: Tracking Improvement in the Lives of Slum Dwellers* (Nairobi, 2016).

(11) اليونيسف، بيانات التعليم الابتدائي (2019).

(12) قاعدة بيانات مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، 2020.

ضـد العاملين في مجال الرعاية الصـحية، والتأخر في دفع المسـتحقات[13]. وفي عام 2020، ارتفع عدد احتجاجات العاملين في مجال الرعاية الصـحية إلى حوالي 400 احتجاج في 22 بلدا أفريقيا، بزيادة قدرها 78 في المائة عمّا كان في عام 2019، وأدى أكثر من 15 من هذه الاحتجاجات إلى أعمال عنف و/أو تطلَّب تدخل الشرطة[14]. وكانت الزيادة مرتبطة في معظمها بجائحة كوفيد-19.

4 - المياه والصرف الصحي

35 - يشـكل الحصـول على المياه المأمونة وخدمات الصـرف الصـحي أمرا أسـاسـيا للحياة والصحة والتغذية، فضلا عن نوعية الحياة والنمو الاقتصادي والإنتاجية. ولكن في عام 2017، لم يكن سوى 27 في المائة من سكان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى يحصلون على مياه الشرب المأمونة (الغاية 6-1)، وكان 18 في المائة فقط يحصلون على خدمات الصرف الصحي المدارة بأمان، مع تحمل النساء والفتيات في كثير من الأحيان الأثر الأكبر لعدم كفاية تقديم هذه الخدمات (الغاية 6-2). وفي عام 2020، نظم حوالي 500 احتجاج يتعلق بالمياه والصرف الصحي في 28 بلدا أفريقيا، بما في ذلك احتجاجات على نقص المياه الصالحة للشرب أو انقطاعها أو ضعف توفيرها أو ارتفاع أسعارها، إلى جانب عدم الحصول على الكهرباء في كثير من الأحيان[15]. وكان نحو ربع الاحتجاجات عنيفا. كما كانت النزاعات على الوصول إلى نقاط المياه وملكيتها سائدة.

36 - ويكشـف اسـتعراض تحديات تقديم الخدمات في أفريقيا عن عدة عوامل مرتبطة بشـكل خاص بما ينجم عن تلك التحديات من نزاعات وزعزعة الاسـتقرار، وهي: (أ) عدم المسـاواة في الحصـول على الخدمات؛ (ب) عمليات التخطيط الإقصـائية؛ (ج) الفسـاد؛ (د) تقديم الخدمات في المناطق التي توجد فيها تحديات لإدارة الحكم.

ألف - عدم المساواة في الحصول على الخدمات الأساسية

37 - كان انعدام الشـمول (الرأسـي والأفقي) في تقديم الخدمات مصـدرا هاما لعدم المسـاواة في القارة. ويتركز انعدام الشمول الرأسي على الاختلافات بين الأفراد ويتجلى إلى حد كبير في التفاوتات الاجتماعية - الاقتصـادية بين الأسـر المعيشـية. أما انعدام الشـمول الأفقي فيخص المظالم المرتبطة بالولاءات الجماعية مثل العرق والإثنية والدين واللغة والهويات الإقليمية والهوية الجنسـانية والسـن والانتماءات الأخرى. ويرتبط هذا النوع الأخير من انعدام الشمول بارتفاع كبير لخطر نشوب النزاعات المسلحة، حيث إن النزاعات العنيفة تدور عادة بين الجماعات - إما بين جماعة منظمة والدولة أو بين جماعات منظمة مستندة إلى الهوية[16].

(13) المرجع نفسه، 2019.

(14) المرجع نفسه، 2020.

(15) المرجع نفسه.

(16) *Leaving No One Behind: The Imperative of Inclusive Development – Report on the World Social Situation 2016* (United Nations publication, 2016).

1 - الاستبعاد استنادا إلى عوامل رأسية

38 - الاستبعاد القائم على عوامل رأسية موجود أساسا على أسس اجتماعية - اقتصادية، وغالبا ما يكون في سياق تهميش اجتماعي - اقتصادي أوسع نطاقا. وقد ولد هذا النوع من الاستبعاد الاستياء لدى السكان المحرومين في أفريقيا، مما أدى إلى احتجاجات كانت تتصاعد من حين لآخر إلى العنف. فعلى سبيل المثال، في عام 2020، اندلعت احتجاجات بسبب مظالم متعلقة بالإسكان في أوغندا وجنوب أفريقيا وناميبيا، حيث خرجت المجتمعات المحرومة إلى الشوارع للمطالبة بسكن دائم وتحسين الظروف المعيشية[17]. وفي جنوب أفريقيا، نشب في السنوات الأخيرة عدد من الاحتجاجات وأعمال الشغب المتعلقة بتقديم الخدمات مع انتقال عدد متزايد من سكان الريف إلى المناطق الحضرية، مما فرض ضغوطا أكبر لتقديم الخدمات على قدرات الحكومة المحلية المثقلة أصلا[18]. وفي جمهورية الكونغو الديمقراطية، نظمت عدة احتجاجات بعد الانتخابات الرئاسية في عام 2018 للمطالبة بتحسين توفير الخدمات العامة والخاصة وتحسين ظروف العمل.

39 - وفي السنوات الخمس الماضية، كانت هناك أيضا احتجاجات طلابية عنيفة متعددة تتعلق بتقديم الخدمات في القارة، مما أجبر بعض الجامعات على تعليق الدراسة. وتعود الاحتجاجات عموما إلى أسباب أساسية واحدة، هي عدم المساواة الاقتصادية وأوجه القصور الحكومية، التي تفاقمت بسبب ارتفاع تكاليف التعليم وتكاليف المعيشة التي تفوق قدرة الطلاب على الدفع، ولا سيما الطلاب الذين ينتمون إلى المجتمعات المهمشة. ففي السنغال، على سبيل المثال، شكلت الاحتجاجات المدفوعة بقضايا تمويل التعليم أكثر من ثلث الاحتجاجات في عامي 2014 و 2015، وأكثر من نصف الاحتجاجات في 2018[19].

40 - وفي العديد من البلدان، أدت جائحة كوفيد-19 الجارية إلى زيادة التوترات بشأن الحصول على الموارد، وأدت السياسات التي نفذت مؤخرا إلى تفاقم عدم الاستقرار. وفي عام 2020، أبلغ عن تنظيم مظاهرات متصلة بالجائحة في بلدان من جميع أنحاء أفريقيا، كان بعضها عنيفا[20].

41 - وفي سيراليون، أدت الجائحة إلى تفاقم الفقر، الذي أدى، إلى جانب عدم المساواة الكامنة، إلى زيادة المظالم، ولا سيما بين الشباب. كما حدثت زيادة في العنف بين المجتمعات المحلية والشباب وقوات الأمن. وفي عام 2020، أبلغ عن وقوع عدة نزاعات متعلقة بالمياه، حيث يفتقر جزء كبير من السكان في المناطق الحضرية الهامشية إلى إمكانية الحصول على المياه نتيجة للإغلاق المتصل بجائحة كوفيد-19.

42 - وفي عدة حالات، أدى ما نجم عن النزاعات من انقطاعات في الخدمات الأساسية، مثل الرعاية الصحية وإمدادات المياه والكهرباء، إلى توليد احتياجات إنسانية طارئة كبيرة، وإلى زيادة تفاقم الأوضاع بالنسبة للسكان المتضررين من النزاعات. ففي عام 2020، على سبيل المثال، حدثت انقطاعات متصلة بالنزاعات في إمدادات المياه والكهرباء في إثيوبيا وليبيا، مما ألقى بضغوط كبيرة على قدرات الناس على التكيف أثناء الجائحة، وأثر أيضا في الوقت نفسه على عمليات مرافق الرعاية الصحية وقدرة المجتمعات

(17) مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، 2020.

(18) مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، "جنوب أفريقيا: تقديم الخدمات وسط الاحتجاجات العنيفة"، 4 حزيران/يونيه 2018.

(19) مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، "الاحتجاجات المتعلقة بالتعليم في السنغال"، 25 أيار/مايو 2018.

(20) مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، 2020.

المحلية على اتباع القواعد الوقائية المتصلة بكوفيد-19. وفي حالة ليبيا، أدى عدم تقديم الخدمات وما نتج عن ذلك من تدهور في الظروف المعيشية إلى خروج آلاف الليبيين إلى الشوارع خلال النصف الثاني من عام 2020.

2 - الاستبعاد على أساس عوامل أفقية

43 - في العديد من البلدان الأفريقية، توجد أوجه عدم مساواة كبيرة بين المجموعات من حيث السلطة السياسية والثروة والمركز الاجتماعي، وهي حالة تزداد خطورة عندما ينظر إلى الانتماء إلى جماعة ما على أنه يحدد إمكانية الحصول على السلع الاجتماعية أو الاقتصادية أو السياسية، بما في ذلك تقديم الخدمات[21]. ففي إثيوبيا، على سبيل المثال، اندلعت موجة من الاحتجاجات في الفترة من عام 2016 إلى عام 2018 بسبب مزاعم بعدم المساواة في الوصول إلى الموارد والخدمات، فضلا عن مزاعم بالإقصاء السياسي. وفي حين أن العديد من الاحتجاجات كانت في البداية تدور حول مظالم محلية، إلا أنها سرعان ما اتخذت طابعا عرقيا، مما أدى إلى التوتر والعنف وأسفر عن زيادة عدد النازحين داخليا. وفي الكاميرون، تحول التهميش المتصور لنظام التعليم باللغة الإنكليزية إلى عنف محلي، ثم إلى نزاع مسلح في نهاية المطاف. وعلى الرغم من الجهود المبذولة لمعالجة المظالم من خلال اللامركزية، فقد أسفر النزاع عن وقوع خسائر في صفوف المدنيين، وحالات نزوح، وإلحاق أضرار بالهياكل الأساسية، وانخفاض فرص الحصول على التعليم، مما أثر على مئات الآلاف من الأطفال.

44 - كما وقعت احتجاجات بسبب عدم المساواة اللغوية والعرقية والإثنية في التعليم في بلدان من جميع أنحاء القارة. ففي جنوب أفريقيا، أبرزت المظاهرات التي اندلعت بشأن ارتفاع تكلفة التعليم الجامعي في السنوات الأخيرة حالةً من الإحباط إزاء استمرار عدم المساواة العرقية[22]. وقد أشار البلد، في استعراضه الوطني الطوعي في عام 2019، إلى التحدي المتمثل في أن به "النظام المدرسي الأكثر بعدا عن المساواة في العالم" بسبب التأثير التاريخي للفصل العنصري[23].

45 - وعدم الشمول الأفقي يمكن أن يوجد أيضا في ظروف من قبيل السياقات التي تشمل اللاجئين أو المشردين داخليا والتعايش مع المجتمعات المضيفة، وقلة توافر الموارد والمرافق. ففي أوغندا، يتقاسم أكثر من 1,5 مليون لاجئ المرافق التعليمية مع المجتمعات المضيفة، مما يؤدي إلى تصاعد التوترات بسبب اكتظاظ الفصول الدراسية وعدم كفاية توافر المعلمين والمواد التعليمية. وبالمثل، في منطقة الحوض الشرقي في موريتانيا، أثر وجود اللاجئين على الموارد المائية الشحيحة، مما أدى إلى توترات مع المجتمعات المضيفة. وهذه الحالات شائعة بشكل متزايد في القارة، وقد يكون تأثيرها كبيرا، نظرا لأن أفريقيا تستضيف أكثر من 25 في المائة من اللاجئين في العالم، على الرغم من قلة الموارد فيها.

46 - واعترافا بدور عدم المساواة في تأجيج النزاع وإعاقة التنمية، تواصل منظومة الأمم المتحدة دعم الحكومات الأفريقية في جهودها الرامية إلى كفالة توفير الخدمات بشكل كاف للمجتمعات الفقيرة والتي لا تقدم لها الخدمات الكافية. وقد نسق الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة مواقفهما بشأن المنطقتين الشمالية

(21) ورقة معلومات أساسية عن هدف التنمية المستدامة 10: تقليل اللامساواة داخل البلدان وفيما بينها (ECA/RFSD/2019/4).

(22) مشروع البيانات المتعلقة بمواقع وأحداث النزاعات المسلحة، "جنوب أفريقيا: تحديث عام 2015"، 11 كانون الأول/ديسمبر 2015.

(23) South Africa, *South Africa's Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development: Solving Complex Challenges Together – Voluntary National Review Report 2019* (2019).

الغربية والجنوبية الغربية من الكاميرون، ودعوَا إلى عملية حوار جامع للتوصـــل إلى توافق في الآراء بشـــأن حلول الحكم الطويلة الأجل والمساهمة في معالجة المظالم.

47 - وفي جمهورية الكونغو، دعمت منظمة الصـحة العالمية وصـندوق الأمم المتحدة للسكان الحكومة في توسيع نطاق خدمات الرعاية الصحية لتشمل المجتمعات المحلية التي تعاني من نقص الخدمات والمتأثرة بالنزاعات، مما ساعد على الحد من المظالم ذات الصلة. وللتخفيف من حدة التوترات المتزايدة بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة بشأن حصول اللاجئين على خدمات الرعاية الصحية المدعومة، قدمت مفوضية الأمم المتحدة لشـــؤون اللاجئين الدعم لخدمات الرعاية الصـــحية لكلتا المجموعتين. ونُفذت تدخلات مماثلة في رواندا، حيث قدمت الأمم المتحدة الدعم للاجئين من بوروندي وجمهورية الكونغو الديمقراطية، فضـــلا عن المجتمعات المضيفة لهم، بخدمات شاملة مجانية في مجال الصحة الإنجابية وفيروس نقص المناعة البشرية.

48 - وفي شـمال مالي، مول صـندوق بناء السـلام مبادرات منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسـف) لدعم سلطات الدولة في توفير إمكانية الحصول على التعليم الجيد للأطفال الضعفاء في المناطق النائية من غاو وتمبكتو، فضلا عن تعزيز الحوارات المجتمعية الجامعة لدعم التماسك الاجتماعي.

49 - وفي موريتانيا، حيث أدى التنافس على الموارد الطبيعية الشـــحيحة إلى توترات بين المجتمعات المضيفة واللاجئين، مول صندوق بناء السلام مبادرات من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي واليونيسف ومنظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة ومفوضـية الأمم المتحدة لحقوق الإنسـان لمنع نشـوب النزاعات عن طريق تعزيز الحكم المحلي وعمليات إشراك المجتمعات المحلية. ويواصـل فريق الأمم المتحدة القطري أيضـا العمل مع الحكومة لتعزيز الشـمول الاجتماعي من خلال برامج تعالج مباشـرة قضـايا الإسـكان للفئات الضـعيفة، ولا سيما جماعة الحراطين، التي تعد من بين أضعف الفئات الإثنية في البلد.

باء - عمليات التخطيط الإقصائية

50 - تتأثر التصورات المتعلقة بشرعية الحكومة ونزاهتها تأثرا كبيرا بالعملية التي يتم من خلالها التخطيط للخدمات وتقديمها، بما في ذلك الشفافية، والإشراك المجدي في صنع القرار، وتوافر آليات الرقابة والمساءلة وفعاليتها، ووجود آليات لجبر المظالم.

51 - ويمكن أن تخلق الإدارة التي لا تشـرك الجميع أو غير المتجاوبة، مقترنة بعدم وجود مؤسـسـات خاضعة للمساءلة، عقبات رئيسية أمام تقديم الخدمات العامة على نحو فعال، وإلى وجود تصور سلبي عن الحكومات[24].

52 - فانعدام الشفافية، على سبيل المثال، لا يتيح فقط انتشار الفساد في تقديم الخدمات، بل يخلق أيضا تصورات بوجود ظلم أو فساد، مما يؤدي إلى زعزعة الاستقرار. ففي غينيا، على سبيل المثال، أدى مستوى رواتب المعلمين وعدم انتظام مكافآت الخدمة في المناطق الريفية النائية، إلى جانب الافتقار المتصـــور إلى الشـفافية في إدارة موارد التعليم في البلد، إلى إضـرابات ومظاهرات للمعلمين بشـأن الأجور في عام 2019 وأوائل عام 2020.

(24) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace*, pp. 160–161.

53 - كما أدى انعدام الشـــفافية إلى نهب المســـتودعات التي تخزن العقاقير المســـكنة لأعراض مرض كوفيد-19 في نيجيريا في تشرين الأول/أكتوبر 2020. وقد تعرضت المستودعات للنقد بسبب الاعتقاد بأن الحكومات المحلية تخزن مواد الإغاثة التي كان ينبغي توزيعها. وقد عزز الجدلُ الذي أعقب ذلك الاستقطابَ بين الحكومة والجمهور، مما أدى إلى تفاقم الحالة الأمنية العامة.

54 - وقد عملت الأمم المتحدة على تشـــجيع الحكومات الأفريقية وشـــركاء التنمية كليهما على إشـــراك المجتمعات المحلية بشـــكل أقوى في عمليات تقديم الخدمات، مع التركيز على عدة نقاط دخول متآزرة منها: (أ) المشـــاركة المباشـــرة في دورات الميزانية العامة، بما في ذلك التخطيط والصـــياغة والرصـــد والتحليل؛ (ب) رصـــد الأداء، حيث يمكن للمواطنين رصـــد وتقييم تخطيط الخدمات العامة وتقديمها وإصـــلاحها؛ (ج) المشاركة العامة في إنفاذ القواعد التي تحكم الخدمات العامة، بما في ذلك آليات جبر المظالم.

55 - وفي بوروندي، على ســبيل المثال، يدعم البرنامج الإنمائي جهود البلد لمعالجة قضـــايا الإســـكان والحد من النزاعات ذات الصـــلة من خلال تعزيز وصـــول الجمهور إلى المســـتندات الإدارية وآليات تســـوية النزاعات. وفي نيجيريا، تيسر اليونيسف عملية جامعة لصنـع القرار في تصـميم ومد شبكات المياه والهياكل الأسـاسـية للمرافق الصـحية، بوسـائل منها إنشـاء لجان بقيادة مجتمعية. وفي سـيراليون، اعتمد فريق الأمم المتحدة القطري والشركاء الإنمائيون، بالتعاون مع الحكومة، نهجا يراعي النزاعات في وضـع المشاريع، بهدف ضمان المشاركة العرقية - الإقليمية المتساوية.

56 - وفي الصومال، مول صندوق بناء السلام المشروع التجريبي لتعزيز تقديم الخدمات من خلال نظم الحكومة الاتحادية، التي تختار المشـــاريع التجريبية من خلال المشـــاورات المجتمعية. وفي مدغشـــقر، دعم الصـــندوق اعتماد تدابير جديدة للشـــفافية والمســـاءلة في إطار الخدمات العامة. وفي مالي، يدعم البرنامج الإنمائي واليونيسف مشروعا يهدف إلى تحسين أداء الدولة في تقديم خدمات اجتماعية أساسية عالية الجودة من خلال تعزيز الشـفافية والكفاءة والمسـاءلة في إدارة الميزانية، بوسـائل منها دعم مشـاركة المواطنين في عمليات الميزانية.

جيم - الفساد

57 - لا تزال المؤسسات الضـعيفة والحوكمة الهشـة وضـعف آليات المساءلة في عدة بلدان أفريقية توفر أرضا خصبة للفساد. والبلدان التي بها أعلى مستويات الفساد تصنف عموما ضمن أكثر الدول هشاشة[25]. وفيما يتعلق بتقديم الخدمات، وجد مقياس الفســاد العالمي - أفريقيا 2019، أن أكثر من واحد من كل أربعة أشخاص دفع رشوة مقابل الخدمات العامة، بما فيها إمدادات المياه والكهرباء والرعاية الصـحية والتعليم. وهذا يعادل حوالي 130 مليون مواطن في البلدان الـ 35 التي شملها الاستقصاء[26].

58 - وفي كينيا، يُضـطر سكان المستوطنات السكنية العشوائية في كثير من الأحيان إلى الاعتماد على صـــغار بائعي المياه من القطاع الخاص الذين لا يلتزمون في كثير من الأحيان بهيكل التعريفة الرســـمي ويتقاضـون أسعارا أعلى. وفي نيجيريا، كشف استقصـاءان للفساد على أساس الخبرة أجراهما المكتب الوطني

(25) صـندوق السـلام، وقاعدة بيانات مؤشـر هشـاشـة الدول، ومجموعة البيانات المتصـلة بالنزاعات لبرنامج البيانات المتعلقة بالنزاعات بجامعة أوبسالا/معهد بحوث السلام في أوسلو.

(26) Coralie Pring and Jon Vrushi, *Global Corruption Barometer – Africa 2019: Citizens’ Views and Experiences of Corruption* (Berlin, Transparency International, 2019).

للإحصـــاء في عام 2019 بدعم من مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن الطلبات المتكررة للحصول على رشاوى مقابل مجموعة متنوعة من الخدمات، بما في ذلك إمدادات المياه والكهرباء والصرف الصحي والرعاية الصحية والتعليم، قللت بشكل كبير من فرص الحصول على الخدمات العامة، مما أدى إلى تآكل ثقة المواطنين في الدولة ومؤسساتها.

59 - وتتشابك ممارسات الفساد تشابكا عميقا مع النزاع وهشاشة الدولة. وقد تبين أن الفساد يؤدي إلى تفاقم الفقر وعرقلة جهود بناء السلام. وبوجه عام، فإن الفقراء والمهمشين والضعفاء هم الذين يتحملون أسوأ عواقب الفســاد في القارة، مما يؤدي إلى تفاقم التوزيع غير المنصـــف للثروة والانقســـامات الاجتماعية والجنسانية والمستندة إلى الهوية[27]. فعلى سبيل المثال، يشوب تقديم الخدمات في أفريقيا على نحو متزايد ”الابتزاز الجنســي“، الذي يتجلى بأشــكال مختلفة، مثل طلب مقابل جنســي لمنح الطالبات درجات جيدة، والاستغلال الجنسي للنساء اللائي يلتمسن الرعاية الطبية أو إلحاق أطفالهن بالمدارس، وطلب مقابل جنسي لتقديم خدمات أساسية في سياق حالات الطوارئ الإنسانية[28].

60 - ومع أن الفساد المتصل بتقديم الخدمات قد لا يتسبب مباشرة في نشوب نزاع، فإنه كثيرا ما يهيئ الظروف للإجرام وانتشار السخط العام على نطاق واسع، مع احتمال اندلاع احتجاجات بل وانتفاضات. فوفقا للجنة حقوق الإنسان في جنوب السودان، فإن الفساد في تقديم الخدمات وغيره من المجالات في البلد، إلى جانب التنافس السياسي، قد أججا انتهاكات حقوق الإنسان، ويشكلان محركا رئيسيا للنزاع العرقي، مما حرم الملايين من المدنيين الجنوب - سودانيين من الحصول على الخدمات الأساسية. وفي المناطق التي تشهد درجة عالية من عدم الاستقرار، يمكن توجيه عائدات الأنشطة الإجرامية إلى الجماعات والميليشيات المسلحة أو المتطرفة، مما يزيد من تأجيج حالة عدم الاستقرار.

دال - التحديات التي تواجه الحكم

61 - ليس لتقديم الخدمات، شأنه شأن جميع مجالات الحكم، وجودٌ ثابت لا يتغير، بل إنه يوجد بالأحرى في شـــكل طيف متنوع. والتحديات التي تعوق الحكومات عن تقديم الخدمات، مثل نقص الموارد والقدرات والفســـاد والنزاع، هي في كثير من الأحيان نفس العوامل التي تعوق أداء الواجبات الحكومية الأســـاســـية الأخرى. وفي الحالات الأكثر تطرفا، قد لا يكون للحكومات أي أداء حكومي في أماكن معينة، بسبب عوامل ظرفية أو جغرافية أو ديمغرافية أو أمنية أو مرتبطة بالهياكل الأســـاســـية أو غيرها من العوامل. وفي تلك المجالات على وجه التحديد يمكن أن يتجذر التطرف العنيف والإجرام[29].

(27) United Nations, “The United Nations common position to address global corruption challenges – towards UNGASS 2021”, August 2021.

(28) United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Time is Now: Addressing the Gender Dimensions of Corruption* (Vienna, 2020); Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Global Humanitarian Overview 2021* (Geneva, 2021), p. 51; Hazel Feigenblatt, *Breaking the Silence around Sextortion: The Links between Power, Sex and Corruption* (Berlin, Transparency International, 2020).

(29) United Nations and World Bank, *Pathways for Peace*, pp. 160–161; United Nations Development Programme (UNDP), Regional Bureau for Africa, *Journey to Extremism in Africa: Drivers, Incentives and the Tipping Point for Recruitment* (New York, 2017); UNODC, Urban Safety and Good Governance Initiative, *Safety Governance Approach in Urban Environments for Safe, Inclusive and Resilient Cities,* (Nairobi, 2016).

62 – ولا يزدهر التطرف العنيف في أفريقيا عادة في المدن الكبرى بل في المناطق النائية، التي غالبا ما تقع في المناطق الحدودية التي تربط بين دولتين أو أكثر، والتي شـهدت تهميشـا سـياسـيا واقتصـاديا واجتماعيا. فعلى سبيل المثال، توجد في شمال مالي وشمال شرق نيجيريا والمنطقة الساحلية الكينية ظروف يغلب عليها انعدام الأمن والتخلف، وتسـتغلها الجماعات المتطرفة لاسـتهداف هذه المناطق التي ليس للحكم وجود كافٍ بها، من خلال سرديات مقنعة تتحدث عن المظالم التي لحقت بمجتمعات تلك المناطق[30].

63 – وتتشابه السيناريوهات في مناطق أخرى من القارة يتيح فيها التخلف والإهمال، الذي يتجلى في عدم الحصول على الخدمات الأساسية وفرص كسب العيش والتمتع بالسلامة والأمن الشخصيين وانعدام الثقة في السلطات، فرصا للجماعات الإجرامية والمتطرفة لكي تترسخ وتكتسب نفوذا بالتدريج.

1 – الجماعات المسلحة غير التابعة للدول كجهات مقدمة للخدمات

64 – كثيرا ما تسـتغل الجماعات المسـلحة غير التابعة للدول في أفريقيا الهشـاشـة لتحقيق أهدافها السـياسـية، وكثيرا ما توفر ”الأمن“ و ”العدالة“ والخدمات، مثل الرعاية الصـحية والكهرباء والمياه والصـرف الصـحي والتعليم والهياكل الأسـاسـية في الأقاليم الخاضـعة لسـيطرتها من أجل اكتسـاب الشـرعية وبناء المصداقية وتجنيد الأعضاء[31].

65 – ففي حوض بحيرة تشـاد، سـاعد عدم تقديم الخدمات العامة وضـعف الصـلة بين سـكان الحوض وحكوماتهم الجماعات المتطرفة مثل تنظيم بوكو حرام وما يسمى بـ ”الدولة الإسلامية في إقليم غرب أفريقيا“ على التجنيد والنمو. وقد اسـتغلت كلتا الجماعتين قصـور دول المنطقة في التعامل مع مناطقها الحدودية والنزاعات بين الطوائف على الموارد المحدودة، مثل المياه. فعلى سـبيل المثال، أفادت التقارير أن ما يسـمى بـ ”الدولة الإسلامية في إقليم غرب أفريقيا“ قد سدت ثغرات الأداء الحكومي والقصور في تقديم الخدمات، بما في ذلك حفر الآبار وتوفير الرعاية الصحية الأساسية والتعليم الإسلامي[32].

66 – وفي الصـومال، وفرت عوامل متآزرة، مثل الهشـاشـة المزمنة للدولة، والطعن في السـلطة المركزية، وهشـاشـة الحوكمة، والعنف السـياسـي، الظروف لازدهار حركة الشـباب وتنظيم الدولة الإسـلامية في العراق والشـام وغيرهما من الجماعات من خلال سـد فجوات الحكم. وتسـتغل هذه الجماعات المظالم المحلية

(30) UNDP, *Journey to Extremism in Africa*.

(31) United Nations, Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, “The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism”, June 2020; Mthuli Ncube and Basil Jones, “Drivers and dynamics of fragility in Africa”, *African Economic Brief*, vol. 4, No. 5 (2013).

(32) African Union Commission and UNDP, “The impact of the COVID-19 outbreak on governance, peace and security in the Sahel”, Regional Brief (November 2020); International Crisis Group, “Facing the challenge of the Islamic State in West Africa province”, Africa Report No. 273 (May 2019); Malik Samuel, “Economics of terrorism in Lake Chad basin”, Institute for Security Studies, 10 July 2019.

(العشـائرية) وتسـتفيد من عجز السـلطات عن توفير الخدمات الأسـاسـية وإنفاذ سـيادة القانون في المناطق الخاضعة لسيطرتها، مما يعزز نفوذها ومصداقيتها[33].

67 - وفي دراســـة أجريت في عام 2017 حول ديناميات تجنيد الجماعات المتطرفة العنيفة في أفريقيا، خلص البرنامج الإنمائي إلى أن الشعور بالظلم تجاه الحكومة والثقة المحدودة بها منتشران على نطاق واسع في مناطق أفريقيا المرتبطة بأعلى معدل للتجنيد في صفوف مرتكبي العنف من المتطرفين، مع وجود ارتباط قوي بين التجارب السـلبية المرتبطة بتقديم الخدمات واحتمال انضـمام الأفراد طوعا إلى الجماعات المتطرفة العنيفة. فعلى ســبيل المثال، كان احتمال الانضـــمام طوعا إلى جماعة متطرفة لدى المجيبين على الدراســة الذين كانوا يعتقدون أن توفير حكومتهم للتعليم إما "ممتاز" أو "يتحســن" أقل بنســبة تتراوح بين 16 و 26 في المائة[34].

68 - كما تسـتخدم الجماعات المسـلحة غير التابعة للدول تقديم الخدمات كوسـيلة لتوليد إيرادات لدعم أنشـطتها. ففي بعض المجتمعات المحلية في بوركينا فاسـو وجمهورية أفريقيا الوسـطى ومالي والنيجر، على سبيل المثال، تقوم هذه الجماعات بتحصيل "ضـرائب" ورسوم من المجتمعات المحلية مقابل الخدمات. وفي شمال شرق جمهورية أفريقيا الوسطى، على سبيل المثال، واصلت الجبهة الشعبية لنهضـة أفريقيا الوسطى تقديم "خدمات أمنية"، بما في ذلك الخدمات التي تعتبر أســاســية لتقديم الخدمات الصــحية والتعليمية، بينما فرضـت أيضـا ضـرائب غير قانونية وأنشـطة اقتصـادية، مما حرم الدولة من إيرادات تشـتد الحاجة إليها (انظر S/2017/639 و S/2019/608).

69 - وفي حوض بحيرة تشــاد، أنشـأ البرنامج الإنمائي مرفقا إقليميا لتحقيق الاسـتقرار في منطقة بحيرة تشـاد لتوسـيع نطاق أنشـطة تحقيق الاستقرار في تشـاد والكاميرون والنيجر ونيجيريا. وسـيعمل المرفق كآلية للاسـتجابة السريعة لدعم الجهود الحكومية الرامية إلى الحد من تمرد تنظيم بوكو حرام، من خلال أمور منها تحسـين تقديم الخدمات الأسـاسـية، بهدف الحد من الفقر ومكافحة التطرف وتجنيد الشـباب. وفي موازاة ذلك، قدم مكتب الأمم المتحدة الإقليمي لوســط أفريقيا ومكتب الأمم المتحدة لغرب أفريقيا ومنطقة الســاحل الدعم لتنفيذ الاســتراتيجية الإقليمية للجنة حوض بحيرة تشــاد المتعلقة بتحقيق الاســتقرار والإنعاش والقدرة على الصمود في المناطق المتضررة من أنشطة تنظيم بوكو حرام في منطقة حوض بحيرة تشاد.

2 - الجماعات الإجرامية كجهات مقدمة للخدمات

70 - تواجه قارة أفريقيا، التي تشـهد توسـعا حضـريا بمعدل هو الأعلى في العالم، انتشـارا متزايدا للأحياء الفقيرة والمستوطنات السكنية العشوائية، التي تشكل تهديدا لاستقرارها الحضـري، وبالتالي للاستقرار السياسـي العام. وتشير التقديرات إلى أن المناطق الأقل نموا في شرق آسيا وجنوب آسيا وأفريقيا سيتركز فيها 96 في المائة من النمو الحضري في المستقبل. وتواجه المدن الفقر، فضـلا عن المخاطر الجديدة والمتفشية، بما في

(33) United Nations Somalia, *Progress Towards the 2030 Agenda in Somalia: A Companion to the United Nations Common Country Analysis 2020* (September 2020), pp. 113, 116–117, 121.

(34) UNDP, *Journey to Extremism in Africa*.

ذلك الإرهاب والعنف والجريمة ومختلف أشكال النزاع وحرب المدن وزيادة الهواجس الأمنية غير الموضوعية والتصرف بناء عليها، وانتشار الأمراض، وكلها تعرقل قدرة الحكومات المحلية على الإنجاز[35].

71 - ونتيجة للإخفاق في النهوض بتحدي توفير الخدمات الأساسية، شهد العديد من الأحياء الفقيرة تجذر أشكال بديلة من الحكم. ففي كينيا، على سبيل المثال، يعيش أكثر من 60 في المائة من سكان الحضر في أحياء فقيرة[36]. وفي الوقت الذي تكابد فيه الحكومات المحلية لتوفير الخدمات الأساسية لهؤلاء السكان الذين يتزايد عددهم بسرعة، شهدت الأحياء الفقيرة في البلد اتجاها متناميا للجماعات الإجرامية الحضرية التي تتربح من توفير الخدمات العامة، مما يؤدي إلى زيادة الإجرام، وفي بعض الحالات، إلى نشوب نزاعات عنيفة.

72 - وستكون قدرةُ الحكومات على سد الثغرات في تقديم الخدمات في الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية حيويةً لتحسين حياة السكان والحد من تأثير الجماعات الإجرامية في تلك المناطق. وفي هذا السياق، يعالج البرنامج التشاركي لتحسين أحوال الأحياء الفقيرة التابع لبرنامج المستوطنات البشرية الظروف المعيشية للملايين من سكان الأحياء الفقيرة والمستوطنات العشوائية في جميع أنحاء العالم، بما في ذلك في المراكز الحضرية الرئيسية في أفريقيا، وذلك بالتركيز على أكبر حالات الحرمان التي تواجهها مجتمعات الأحياء الفقيرة، ألا وهي: الافتقار إلى ظروف السكن الملائمة والمأمونة وإمدادات المياه النظيفة والصرف الصحي وضمان حيازة الأراضي.

رابعا - استنتاجات

73 - يتضمن هذا التقرير أمثلة توضح كيف يمكن للاستبعاد في تقديم الخدمات أن يعزز أوجه عدم المساواة الهيكلية الكامنة، بما ينطوي عليه ذلك من احتمال تفاقم المظالم بل وإشعال فتيل النزاعات. ويؤدي الاستبعاد من الخدمات الحيوية اليومية، مثل المياه والصرف الصحي، والتعليم، والرعاية الصحية، والإسكان، إلى تضخيم أوجه التفاوت ويمكن أن يؤدي إلى تفاقم الشعور باليأس الناجم عن الفقر والتهميش. ونظرا للاتجاه التصاعدي للنزاعات وعدم الاستقرار في أفريقيا، زادت عن أي وقت مضى أهمية وضرورة الجهود الجماعية للأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والمنظمات دون الإقليمية والشركاء الدوليين والمجتمع المدني لمنع نشوب النزاعات والحفاظ على السلام بشكل فعال.

74 - والإخفاق في معالجة تلك المسائل في أفريقيا يهدد بغرس بذور المزيد من الانقسامات والإحباط وعدم الاستقرار. وستدعم الأمم المتحدة الجهود الرامية إلى تعزيز تقديم الخدمات وتوزيعها في جميع أنحاء القارة، على أساس التنفيذ المعجَّل لأهداف وغايات خطة عام 2030 وخطة عام 2063، مسترشدة بمبدأ اتباع نُهج محورها الإنسان ومبدأ عدم ترك أحد خلف الركب. وستواصل الأمم المتحدة أيضا تشجيع الابتكار في الأنشطة المشتركة بين الركائز التي تعالج الترابط بين التنمية وعدم الاستقرار، تمشيا مع التزامها بتعزيز

(35) UN-Habitat, *World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization* (United Nations publication, 2020); Marcella Guarneri and others, *UN-Habitat: Sub-Saharan Africa Atlas* (Nairobi, UN-Habitat, Regional Office for Africa, 2020).

(36) World Bank, *Kenya Economic Update: Housing – Unavailable and Unaffordable*, No. 15 (April 2017).

تقديم تحليل أكثر تكاملا واتساما بتعدد الأبعاد يغطي الركائز الثلاث لمنظومة الأمم المتحدة، وهو تحليل يشكل هذا التقرير مثالا له.

75 - وسيواصل الأمين العام الدعوة إلى التنمية الشاملة والمستدامة في أفريقيا بدعم من الدول الأعضاء في تعزيز القدرات من أجل ضمان أن يكون المنع هو المنحى الذي يتخذه تخطيط النتائج الإنمائية وإنجازها، وتحسين فهم الصلات بين الديناميات الاجتماعية - الاقتصادية والتطلع إلى إحلال سلام مستديم في أفريقيا. وفي هذا الصدد، يدعو الأمين العام الدول الأعضاء إلى بذل جهود متضافرة من أجل ما يلي:

(أ) إشراك جميع قطاعات المجتمع في جميع مراحل عملية التخطيط وتقديم الخدمات مع زيادة الشفافية والمساءلة في تقديم الخدمات العامة؛

(ب) ضمان تنظيم التخطيط وتقديم الخدمات على أساس بيانات قوية ومصنفة؛

(ج) تعزيز إمكانية الاستفادة بشكل منصف من آليات فعالة ومحايدة ومتجاوبة لجبر المظالم لتمكين جميع شرائح السكان، ولا سيما الفئات الضعيفة أو التي دُرج على تهميشها؛ وتوسيع نطاق الخدمات لتشمل تلك الفئات لمنع الجماعات الإجرامية من الاستفادة من عدم تقديم الخدمات؛

(د) تمكين وتعزيز الحكومات والإدارات المحلية لكي تؤدي دورا حاسما في ضمان تقديم الخدمات بطريقة عادلة وشاملة للجميع وفعالة، بما في ذلك أثناء النزاعات وفي الأوقات التي تزداد فيها حدة عدم الاستقرار. ومع استمرار أفريقيا في التوسع الحضري بسرعة، يلزم أيضا اتخاذ تدابير فعالة لمنع تعميق الفجوة بين المناطق الحضرية والريفية واتساع نطاق عدم المساواة؛

(هـ) ضمان أن تكون الجهود المستمرة لمواجهة جائحة كوفيد-19 والتعافي منها، بما في ذلك توزيع اللقاحات، على المدى القصير، عادلة وشاملة للجميع وشفافة.

76 - وسيتطلب عقد العمل من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة وجهود أفريقيا المبذولة في تحقيق تطلعات خطة عام 2063 اتخاذ إجراءات ملموسة وجريئة للحد من أوجه عدم المساواة. ويشكل تقديم الخدمات على نحو مستديم ومنصف وشامل للجميع عنصرا أساسيا للحد من مختلف أوجه عدم المساواة يتطلب تنفيذه موارد مالية كافية ويمكن التنبؤ بها. وسيوفر الفهم المحلي للروابط بين تقديم الخدمات بصورة شاملة للجميع والتهديدات المحدقة بالسلام المستديم أضواءً يُسترشد بها في تعزيز الشراكات المتعددة القطاعات والمتعددة أصحاب المصلحة، في إطار مستوى فعال من التنسيق وتحديد الأولويات، لتحقيق رؤية "أفريقيا التي نصبو إليها".